



# De la fragmentation au fédéralisme, le gouvernement métropolitain d' une grande ville française, Toulouse.

Jean-Yves Nevers

## ► To cite this version:

Jean-Yves Nevers. De la fragmentation au fédéralisme, le gouvernement métropolitain d' une grande ville française, Toulouse.. 2008. halshs-00227543

**HAL Id: halshs-00227543**

**<https://shs.hal.science/halshs-00227543>**

Preprint submitted on 31 Jan 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE  
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

**C E R T O P**

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

De la fragmentation au fédéralisme,  
le gouvernement métropolitain d'une grande ville  
française, Toulouse

Jean-Yves Nevers



Version française d'un article paru en anglais : *Metropolitan government in Toulouse, France : from fragmentation to federalism*, in Barlow, M. and Silva C., **Metropolitan government in Europe**, GeoJournal, 58, Kluwer Academic Publishers, pp 33-41.

En France, comme dans d'autres pays comparables, la question du gouvernement métropolitain est un problème déjà ancien. Cette question a donné lieu à plusieurs réformes importantes mais elle n'a pas trouvé encore de solutions stables. Les tentatives de l'Etat central de procéder dans les années soixante à une réforme globale pour mettre fin à la fragmentation territoriale ont échoué. Les 36779 communes que compte le pays sont encore considérées par les français comme les « cellules de base » du gouvernement local et, d'après les sondages d'opinion, les maires restent les politiciens les plus populaires. La situation a cependant nettement changé dans les dix dernières années. Deux lois votées en 1992 et 1999 ont incité, avec un certain succès, les communes à s'engager dans la voie de la « consolidation » et de la création d'un gouvernement métropolitain.

Dans cet article, la question de la gouvernance métropolitaine sera traitée à partir de l'étude d'une ville, Toulouse. Bien entendu, cette approche monographique ne donnera qu'une vue partielle de la situation en France, pays qui est marqué par une forte concentration de la population et de la richesse nationale dans la capitale Paris et dans la région urbaine qui l'entoure. Si on excepte la métropole parisienne dont le régime de gouvernement est très spécifique, les problèmes du gouvernement métropolitain à Toulouse sont assez similaires à ceux des 25 plus grandes villes françaises.<sup>1</sup> Cependant, à la différence d'autres villes comme Lyon, Lille ou Bordeaux, la question de la création d'un gouvernement métropolitain s'est posée assez tardivement, dans les années soixante-dix lorsque l'urbanisation a débordé les frontières de la commune-centre et que s'est constituée une banlieue de plus en plus étendue. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, la gouvernance de l'aire métropolitaine de Toulouse a reposé sur un ensemble fragmenté d'associations de communes, d'agences publiques et semi-publiques reliés par des réseaux informels. La création d'un District du Grand Toulouse en 1992 qui se transforme en 2000 en une Communauté d'Agglomération dotées de compétences étendues et d'un pouvoir fiscal autonome amorce probablement la constitution d'un véritable gouvernement métropolitain.

Après avoir exposé les principaux aspects du gouvernement urbain en France, cet article présente le profil urbain de Toulouse. Il analyse ensuite les changements de la gouvernance urbaine depuis le début des années soixante. Un quatrième point évoque les principaux problèmes auquel doit faire face le gouvernement urbain et comment il y répond.

---

<sup>1</sup> Plusieurs études récentes présentent des synthèses ou des monographies comparatives : BARAIZE et NEGRIER, 2001 ; JOUVE et LEFEVRE C, 1999 ; GABRIEL et HOFFMANN-MARTINOT , 1999 .

## **Le contexte institutionnel français : la fragmentation fonctionnelle comme réponse à la fragmentation territoriale**

L'administration locale en France est un système très fragmenté. Le territoire national est divisé en 36779 communes, 100 départements, 26 régions. Mis à part la création des régions en 1964 et de quelques départements autour de Paris, la structure territoriale a peu changé depuis le début du XIXe siècle alors que la répartition de la population a été bouleversée par l'exode rural et l'urbanisation. Aujourd'hui, seulement 25% de la population vit dans les 28000 communes rurales (moins de 2000 habitants) et 75% de la population vit dans des communes urbaines. Au XIXe siècle, la situation était inverse : les communes rurales étaient encore très peuplées et le phénomène de sub-urbanisation ne concernait réellement que Paris et quelques rares grandes villes (Lyon). La situation très spécifique de Paris avait été réglée sous le Second Empire par l'annexion autoritaire de plusieurs communes suburbaines. Par conséquent, lorsque la loi organique de 1884 a renforcé l'autonomie locale et démocratisé les municipalités, une réforme des structures communales ne fut pas envisagée.

### ***L'échec des fusions de communes***

Ce n'est qu'à la fin des années cinquante que la question de la fragmentation territoriale est inscrite sur l'agenda politique au niveau national. La France entre alors dans une ère d'urbanisation accélérée. Le pays fait face à une très grave crise du logement et à une pénurie d'infrastructures et de services urbains. La consolidation du pouvoir local est présentée alors comme une réforme indispensable pour mettre en œuvre une planification urbaine efficace, pour rationaliser l'utilisation des infrastructures et faire des économies d'échelle.<sup>2</sup> Comme dans beaucoup d'autres pays (Suède, Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne), diverses réformes sont élaborées pour encourager la fusion des communes ou créer de nouvelles communautés locales plus grandes. En France, la volonté réformatrice d'une partie de l'élite administrative a trouvé un appui politique avec l'instauration d'un « pouvoir exécutif fort » en 1958 par De Gaulle. Dès 1959, une série de mesures sont prises pour encourager la fusion des communes. Cette politique est relancée par plusieurs lois successives. Une loi votée en 1971 fait établir dans chaque département, par les préfets assistés d'une commission d'élus locaux un programme de fusion de communes. Mais la réforme des structures communales a été un échec total. Elle s'est heurtée à l'hostilité des maires qui sont regroupés, toutes tendances politiques confondues, dans une puissante association. La plupart des parlementaires sont des élus locaux et ils constituent un lobby très influent dans les partis politiques, à l'Assemblée nationale, au Sénat (traditionnellement appelé le « Grand conseil des communes de France ») et au sein même du gouvernement. Les préfets, représentants directs du gouvernement ont eux même freiné l'application les réformes. Ils craignaient que la création de communes plus grandes et plus peuplées

---

<sup>2</sup> Voir : BERNARD Paul, 1969, Le grand tournant des communes de France, des communautés nouvelles à l'épreuve de l'équipement, Paris : Colin. Ce livre qui est un plaidoyer pour une réforme radicale du gouvernement local est très représentatif de la tendance réformatrice des hauts fonctionnaires.

augmentât l'autonomie et les capacités d'action des maires et en fassent des partenaires moins dociles.

### *Le choix de la coopération intercommunale*

A défaut d'une réforme structurelle réduisant dramatiquement le nombre de communes, la solution qui va finalement prévaloir est ce qu'on appelle en France la « coopération intercommunale » qui associe les communes dans des « syndicats intercommunaux » pour la gestion de certains services. Le pouvoir de créer un syndicat appartient alors au préfet mais le consentement des communes est requis et la plupart du temps, le rôle du représentant du gouvernement se limite à inciter et à conseiller les maires<sup>3</sup>. Les « syndicats intercommunaux » sont gérés par un président et un bureau élus par le collège des maires des communes associées. Le nombre de communes associées est très variable (de 2 communes à plusieurs dizaines). Il varie en fonction des services gérés. Dès 1890, une loi autorise les communes à s'associer dans des « Syndicats intercommunaux » pour gérer un service en commun<sup>4</sup>. Ces associations connaissent un grand succès à partir des années 1920 pour gérer la distribution de l'électricité et de l'eau potable. Ils vont se multiplier dans les années soixante et soixante-dix pour gérer les transports publics urbains, les transports scolaires, la collecte des ordures ménagères, la voirie locale et l'entretien des établissements scolaires du second degré. On en dénombre aujourd'hui près de 15000.

En 1955, une loi permet à des communes de s'associer avec un département ou un organisme semi-public comme les Chambre de Commerce et d'Industrie pour créer des « Syndicats mixtes ». Ces organismes gèrent principalement des aéroports, des zones industrielles, des réseaux de transports en commun et des usines d'incinération des ordures ménagères. En 1959, deux nouveaux types d'organisme sont proposés aux communes : Le SIVOM (« Syndicat Intercommunal à vocation multiple ») destiné aux communes rurales et le « district urbain ». Les communes associées doivent leur transférer au minimum deux de leurs compétences. Ils disposent de leurs propres ressources (tarifs payés par les usagers, contribution des communes pour les services gérés,) et peuvent recevoir des subventions de l'Etat et des départements. Le district est doté d'un pouvoir fiscal autonome qui lui permet de voter et de prélever des impôts locaux. Ces deux organismes connaissent un réel succès. Il se crée 2500 SIVOM et 254 districts entre 1960 et 1992. Mais ce succès ne doit pas faire illusion : beaucoup de SIVOM et de Districts, ont été créés sous la pression des préfets et les communes membres ont strictement limité leur rôle à la gestion de deux ou trois services.

---

<sup>3</sup> Pour les SIVU l'unanimité est requise, pour les autres groupements, la création est acquise à la « majorité qualifiée » (1/2 des communes regroupant les 3/4 de la population ou les 3/4 des communes regroupant la moitié de la population)

<sup>4</sup> La gestion d'un seul service était autorisé car le gouvernement « jacobin » se méfiait beaucoup de la formation possible de coalitions intercommunales. Ces syndicats seront appelés par la suite « syndicats intercommunaux à vocation unique » SIVU pour les distinguer des « syndicats intercommunaux à vocation multiple » (SIVOM)

Quelques années plus tard, en 1966, le gouvernement essaie de franchir un nouveau pas vers l'instauration d'un gouvernement métropolitain dans les plus grandes villes. Il a besoin de partenaires locaux pour appliquer sa politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Après une longue discussion au parlement, est créée la communauté urbaine (CU). Cet organisme, doté d'un pouvoir fiscal propre <sup>5</sup>, était destiné à se substituer aux communes pour un grand nombre de fonctions : l'ensemble de la planification urbaine, l'eau, l'assainissement, le stationnement le logement social, l'entretien des écoles secondaires, l'incendie, les ordures ménagères les transports publics... La CU peut aussi financer et gérer des équipements sportifs, récréatifs et culturels. La réticence des maires conduisit le gouvernement à imposer autoritairement la création d'une communauté urbaine dans quatre grandes agglomérations (Lille, Lyon, Strasbourg et Bordeaux). Seulement 5 communautés urbaines seront créées à l'initiative des communes. <sup>6</sup> Par la suite, chacune des communautés urbaines a connu sa propre évolution : certaines ont instauré un pouvoir métropolitain relativement puissant (Lyon), capable d'imposer ses objectifs aux communes, d'autres sont restées plutôt des agences de service ou des instances d'arbitrage et de redistribution des investissements entre les communes (Bordeaux).

A partir du milieu des années soixante-dix, le gouvernement abandonne l'idée de réduire le nombre des communes et d'imposer « d'en haut » un pouvoir métropolitain fort. Lorsque la gauche arrive au pouvoir en 1981, elle applique d'importantes réformes de décentralisation mais celles-ci ne vont pas dans le sens de la « consolidation » mais plutôt dans le sens du renforcement de l'autonomie des communes. D'une façon générale, la conjoncture des années 1975-1990 n'est plus favorable aux politiques de consolidation. La crise économique provoque un ralentissement de la croissance urbaine et une crise sociale que les autorités municipales cherchent à combattre non par la coopération mais en s'engageant dans une compétition avec les autres villes pour obtenir l'implantation de nouvelles activités. La fragmentation et la concurrence sont remises à la mode par les partisans du « public choice ».<sup>7</sup>

### *Deux pas vers un gouvernement supra-communal*

Il faut attendre le début des années 90 pour que les questions de la gouvernance urbaine et de la « consolidation » des gouvernements locaux soient à nouveau inscrites sur l'agenda politique. En 1992, une loi propose deux nouvelles formes d'association : la Communauté de communes (CC) et la Communauté de ville (CV). Ces organismes sont en principe destinés à remplacer les SIVOM et les districts mais avec un pouvoir fiscal et des compétences plus étendus (au moins 3

<sup>5</sup> Les ressources des CU viennent d'un prélèvement « additionnel » aux quatre principales taxes locales. Les CU vote le taux de ces quatre taxes qui s'applique ensuite aux bases fiscales dans chaque commune.

<sup>6</sup> A la suite de la loi sur les communautés urbaines, dans un grand nombre de ville, les communes ont préféré créer des districts, formule beaucoup moins dangereuse pour leur autonomie

<sup>7</sup> Voir KEATING, M, Size, Efficiency and Democracy : Consolidation, Fragmentation and Public Choice" in JUDGE D, STOKER G, WOLMAN H, ( eds), 1995, Theories of Urban Politics, SAGES Publication. Pp 117-134.

compétences leur sont transférées). Elles sont créées à l'initiative des communes. Sous certaines conditions, elles reçoivent une subvention globalisée au même titre que les communes. La CV, réservée aux agglomérations de plus de 20000 h a eu très peu de succès (5 créations seulement) parce qu'elle impliquait une diminution du pouvoir fiscal des maires.<sup>8</sup> Dans de nombreuses agglomérations (dont Toulouse), les communes ont préféré créer un district parce qu'il ne diminuait pas leur pouvoir fiscal : le nombre de districts est passé de 214 en 1992 à 310 en 1998 <sup>9</sup>. Les CC ont connu un succès importants : plus de 1300 ont été créées principalement en secteur rural et autour des petites villes. Mais beaucoup ont été créées pour bénéficier des incitations financières. Conçu autour d'un projet de développement local, les Communautés de communes n'ont pas remplacé les syndicats existants mais se sont superposés à eux et ont rendu encore plus compliqué le paysage institutionnel local.

En 1999, une nouvelle loi se propose de franchir une nouvelle étape dans la consolidation du gouvernement local tout en simplifiant ses structures. <sup>10</sup> Elle maintient la Communauté de communes pour le secteur rural, elle remplace la communauté de ville par la communauté d'agglomération pour les agglomérations de plus de 50000 habitants et rénove la Communauté urbaine qui est réservée aux seules agglomérations de plus de 500000 habitants. Dans un souci de simplifier la carte de la coopération intercommunale, la loi rend obligatoire la transformation des districts en Communauté de commune ou en communauté d'agglomération et la disparition de tous les SIVOM et des SIVU lorsqu'ils sont entièrement inclus dans les limites d'une CC, d'une CA ou d'une CU. Les CA et les CU sont dotés d'un pouvoir fiscal important car ils votent le taux de la taxe professionnelle, la plus importante taxe locale et peuvent voter un prélèvement additionnel aux trois autres taxes locales (les deux taxes foncières et la taxe d'habitation). Cette mesure est destinée à réduire les disparités de richesse fiscale (principalement liées à la taxe professionnelle) et de réduire la « concurrence fiscale » à laquelle se livrent les communes pour attirer les entreprises. Les CU et les CA doivent assurer au moins 7 fonctions qui incluent en fait presque tous les équipements et services qui correspondent à un « intérêt communautaire » (utilisé par l'ensemble des habitants d'une agglomération). Les communes conservent la gestion des « services de proximité » d' « intérêt communaux »).

---

<sup>8</sup> La « Taxe professionnelle » payée par les entreprises », la plus importante des taxes locales, devenait une taxe d'agglomération et son taux était voté au niveau de la CV. Cette innovation sera généralisée par la loi de 1999. Les ressources des communes urbaines (de plus de 10000h) comprennent les subventions de l'Etat central (environ 33% ), les recettes des services (11%), les emprunts (8%) et les recettes des taxes locales (48%). La « Taxe professionnelle » représente en moyenne 45% des taxes locales. Dans les communautés de ville comme dans les communautés d'agglomération, une partie du produit de la taxe professionnelle est redistribuée aux communes et l'autre partie sert à financer des services et équipements communs.

<sup>9</sup> La plupart des districts comme les CU créées en 1966 tirent leurs ressources d'un prélèvement additionnel sur les quatre taxes locales.

<sup>10</sup> Cette loi est appelée « loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ».

### Les agglomérations urbaines françaises de plus de 500000 habitants

	Population de l'agglomération urbaine en 1999 A	Population de la commune – centre en milliers B	B/A*100	Type de structure de gouvernement avant et après 1999 (1)	Population de l'aire couverte par la structure en milliers	Nombre de communes
PARIS	11 174	2 147	19.2	Pas de structure		
LYON	1 648	453	27.5	CU depuis 1966	1186	55
MARSEILLE	1516	803	53.2	CC 1992 → CU 1999	933	19
LILLE	11143	191	16.7	CU depuis 1966	1107	86
TOULOUSE	965	398	41.2	District 1992 → CA 1999	584	21
NICE	933	345	36.9	CA 1999	491	22
BORDEAUX	925	219	23.7	CU depuis 1966	672	27
NANTES	711	278	39.1	District 1992 → CU 1999	563	21
STRASBOURG	612	267	43.6	CU 1966	457	27
TOULON	564	166	29.4	CA 1999	404	11
RENNES	521	212	40.7	District 1962 → CA 1999	375	36
ROUEN	518	108	20.8	District 1992 → CA 1999	397	33
GRENOBLE	515	156	30.3	CC 1992 → CA 1999	381	23

CU : Communauté urbaine ; CA : Communauté d'Agglomération ; CC : Communauté de Communes »

La flèche → indique un changement de structure en 1999

Les effets de la loi de 1999 sont encore difficiles à évaluer. De nombreuses CA ont été créées (120 dans les 141 agglomérations de plus de 50000 h) dont 89 par transformation d'un district ou d'une CC. La CC a reçu aussi une nouvelle impulsion (on en dénombre 2032). Dans les grandes agglomérations urbaines de plus de 500000 h, la plupart des agglomérations ont préféré créer une CA (comme à Toulouse) plutôt qu'une CU (Marseille et Nantes) comme la loi le recommandait. En 2002, les associations de communes qui ont un pouvoir fiscal comme les CU, les CA et la plupart des CC regroupent 60 % des communes et 62% de la population française. Au total, il est indiscutable que la loi de 1999 a apporté quelque chose de nouveau dans la gouvernance des métropoles françaises. Un nouveau pas a été fait dans la



direction d'une certaine consolidation. Mais il est trop tôt pour dire si les nouvelles institutions parviendront à devenir un véritable pouvoir supra-communal c'est-à-dire à créer une capacité d'action autonome, à imposer leur autorité aux communes et à obtenir la légitimité de la population.

Cependant, en ce qui concerne la « simplification » du paysage institutionnel du gouvernement local, il ne semble pas que des progrès importants aient été faits. Les districts ont disparu mais peu de SIVU et de SIVOM ont été supprimés. Il est peu probable que la fragmentation fonctionnelle des 18000 associations de communes qui s'est ajoutée à la fragmentation territoriale héritée du début du XIXe siècle sera réduite. Si on ajoute à ces milliers de gouvernements locaux, les autres collectivités territoriales (les « départements » et les « régions »), les bureaucraties locales de l'Etat central et de nombreuses autres agences locales comme les sociétés d'économie mixte, les entreprises de logements sociaux, les chambres de commerce et d'industrie, la France apparaît extraordinairement « sur-institutionnalisée »<sup>11</sup>. La coopération intercommunale créée pour résoudre les problèmes urbains est devenue en elle-même un problème. Les citoyens ne peuvent plus comprendre qui décide de quoi ? Qui paie pour quoi ? Qui est responsable de quoi ? C'est pourquoi une des questions les plus débattues ces dernières années est celle d'une réforme de la démocratie locale et, entre autres questions, du mode d'élection des gouvernements métropolitains.

## Le profil de l'aire métropolitaine toulousaine <sup>12</sup>

Toulouse est une des quinze « métropoles régionales » dont le gouvernement français a encouragé le développement afin d'« équilibrer » le poids de la région parisienne. Située dans le sud-ouest de la France, à 700 km de Paris, elle est la capitale historique d'une vaste région agricole parsemée de petites et moyennes villes dont la plus importante, Tarbes, à 150 km, ne compte que 110000 h. Les deux grandes cités « rivales » de Toulouse, sont situées à 250 km à l'ouest (Bordeaux) et à l'est (Montpellier). Au dernier recensement de 1999, l'agglomération de Toulouse telle qu'elle est délimitée par l'Institut National de la Statistique (INSEE) regroupait 78 communes où vivaient 761000 habitants. <sup>13</sup> Elle se situe au quatrième rang des villes françaises et au 51<sup>e</sup> rang des villes européennes. Dans son extension la plus large, l'aire urbaine de Toulouse est peuplée d'environ 970000 habitants et s'étend, avec un habitat très peu dense, sur 420 communes (environ 3500 km<sup>2</sup>) situées dans un cercle de 30 km de rayon environ autour de la ville. Au cœur de cette aire urbaine,

<sup>11</sup> La comptabilité publique locale regroupe environ 100000 budgets qui correspondent à autant d'organismes publics ou semi-publics.

<sup>12</sup> Pour une présentation plus détaillée de l'agglomération de Toulouse voir : JALABERT G, 1995, **Toulouse, métropole incomplète**, Paris : Economica.

<sup>13</sup> L'INSEE est chargé du recensement dénombre la population au niveau des communes et définit des agglomérations (« unité urbaine ») en fonction de la continuité de l'habitat et de l'existence d'un nombre d'emploi minimum (5000) et des « aires urbaines » en fonction des migrations journalières entre lieu de résidence et lieu de travail.

la commune de Toulouse compte 398000 habitants soit 52,3% de l'agglomération et 40% de l'aire urbaine.

### *Les aspects démographiques*

La formation d'une agglomération multi communale est relativement récente. Elle commence à partir de 1960 environ. Le développement des faubourgs puis des banlieues s'est faite jusqu'aux années cinquante à l'intérieur même du territoire communal.<sup>14</sup> En 1962, les 324000 habitants de Toulouse n'occupent que la moitié de celui-ci. Aujourd'hui encore, la densité de la commune est faible, de larges secteurs restent non urbanisés. Les premiers plans d'urbanisme de l'après guerre et la construction de grands ensembles de logements sociaux dans les années soixante ont cherché volontairement à limiter l'étalement urbain. L'opération urbaine la plus importante a été l'aménagement entre 1965 et 1975 de la « ville nouvelle » de Toulouse le Mirail (pour loger 100000h sur 1300 ha située sur la commune de Toulouse)<sup>15</sup> La conséquence de cet urbanisme a été la fuite vers les communes de la périphérie des familles en quête d'un habitat pavillonnaire.

On constate en effet que la population de la commune de Toulouse qui s'était fortement accrue entre 1955 et 1975 (de 270000 à 374000 h en 1975) se stabilise puis diminue dans les années quatre-vingt (358000 habitants en 1990) tandis que la croissance des communes suburbaines s'accélère. Elles accueillent 227000 nouveaux habitants entre 1962 et 1990, dix fois plus que la commune-centre. La part de Toulouse dans l'agglomération passe de 83% à 55% en 1990. Face au déclin de sa population, la municipalité a réagi en prenant plusieurs mesures de relance de la construction immobilière. Le récent recensement montre une reprise de la croissance démographique puisque la commune gagne à nouveau 40000 h dans les années quatre-vingt dix. Cette augmentation est presque équivalente à celle des communes de la première couronne suburbaine dont la croissance s'est ralentie. Mais l'urbanisation s'est diffusée « en taches d'huile » bien au-delà des limites de l'agglomération de 1990 puisque selon l'INSEE, elle s'étend aujourd'hui sur 78 communes.

Aujourd'hui, l'espace de l'agglomération comprend une première couronne de 26 communes, limitrophes de Toulouse, où l'urbanisation a commencé dans les années cinquante. La population de ces communes varie entre 5000 et 30000 habitants, trois communes seulement dépassent 20000 habitants, 5 ont entre 10 et 20000 habitants. Parmi les 32 communes qui forment la seconde couronne suburbaine, seules deux communes dépassent 10000 habitants. L'une d'entre elle est une ville de 21000 habitants située à 20 km au sud de Toulouse. Cette commune constitue un centre secondaire dans la partie sud de l'agglomération. Les vingt

<sup>14</sup> Comme dans les villes du sud de la France, Toulouse possède un territoire communal très vaste, 11820 ha, comparé à celui la surface moyenne des communes de la banlieue qui est d'environ 2500 ha. Sur la commune même, il existe encore quelques exploitations agricoles et même un vignoble (dont la commune est propriétaire).

<sup>15</sup> Destinée à accueillir 100000 habitants, cette ville nouvelle reposait sur les conceptions d'un urbanisme fonctionnaliste à la mode à l'époque. Remis en question par les promoteurs privés et la municipalité, la « ville nouvelle » est devenue un quartier « à problèmes » où dominant les logements sociaux

communes de la troisième couronne restent encore largement des communes rurales où l'urbanisation se limite à quelques lotissements et des pavillons isolés. La croissance démographique s'est fortement ralentie dans quelques communes de la première couronne soit parce que leur territoire est entièrement urbanisé soit parce que les municipalités ont adopté des politiques urbaines « anti croissance » pour préserver la qualité de vie de leurs habitants. Mais dans la plupart des communes, les municipalités sont favorables à la croissance démographique. La multiplication des constructions stimule les activités économiques et permet d'augmenter les bases fiscales.

### *Les activités économiques*

L'économie de l'agglomération repose en premier lieu sur la fonction de capitale régionale qu'occupe Toulouse.<sup>16</sup> A ce titre, la ville concentre un grand nombre d'emplois dans le commerce, les services privés (banques, assurances...) et dans le secteur public qui emploie près de 75000 salariés. Ce secteur a bénéficié des politiques nationales de délocalisation d'emplois très qualifiés (formations universitaires, recherche, météorologie, transports aériens, télécommunication). Avec quatre universités et 12 écoles d'ingénieurs fréquentées par 100000 étudiants, Toulouse est la seconde ville universitaire de France après Paris. La ville n'a pas une grande tradition industrielle. Grâce à sa situation éloignée des opérations militaires, elle a bénéficiée depuis le début du siècle du développement de l'industrie aéronautique. Aujourd'hui ce secteur représente environ 15000 emplois. En relation avec le pôle aéronautique et grâce à la présence de nombreux laboratoires de recherche se sont développés à partir des années soixante-dix une industrie de l'espace et une industrie électronique qui totalisent environ 10000 emplois.

La commune de Toulouse concentre 72% du total des emplois de l'agglomération mais seulement 53% des salariés y résident. Chaque jour, 105000 habitants des banlieues viennent travailler dans la commune-centre où sont localisés la plupart des emplois de services, de commerces et une grande partie des emplois industriels. En effet, grâce à l'étendue de son territoire, la commune de Toulouse a pu aménager des zones d'activités et bénéficier ainsi des ressources fiscales que procurent les entreprises. Dans la banlieue, on peut distinguer quatre grandes zones d'activité. A l'ouest, deux communes, Colomiers (30000 h) et Blagnac (22000h), accueillent des entreprises aéronautiques et les activités liées à l'aéroport. Les municipalités de ces deux communes ont développé d'abord chacune pour leur propre compte puis en coopération, des aménagements importants pour permettre à ces activités de se développer et pour loger leurs salariés. Ce secteur est le plus dynamique de l'agglomération. Au sud est, quelques communes ont bénéficié de la proximité du campus universitaire qui abrite l'université des sciences, de médecine et pharmacie et de plusieurs grandes écoles d'ingénieurs. Un syndicat intercommunal (le SICOVAL) a été créé pour aménager une vaste zone d'activité,

---

<sup>16</sup> Toulouse est le siège d'un Département, la Haute-Garonne (6309 km<sup>2</sup>, 1046338 habitants en 1999, dans 588 communes) et d'une Région, Midi-Pyrénées (45348 km<sup>2</sup>, 2551687 habitants, 8 Départements et 3020 communes).

« Labège Innopole » sur laquelle se sont implantés des entreprises « high tech » et des activités de service. Les deux autres principaux pôles d'emplois sont situés au nord et au sud de l'agglomération. Ils accueillent essentiellement des établissements commerciaux et des entrepôts.

### *Les différenciations sociales*

L'agglomération toulousaine est une ville largement dominée par les « classes moyennes ». Les « cols blancs » toutes catégories confondues représentent 72% de la population active. Dans cette catégorie, 36% des actifs occupent des emplois qualifiés (professions intermédiaires) et 26% des emplois très qualifiés à haut revenu (cadres supérieurs, ingénieurs, professions libérales). Les ouvriers ne représentent que 21% des actifs. Les fonctionnaires et employés du secteur public représentent plus d'un tiers des actifs.

Globalement, la ségrégation sociale est un phénomène relativement peu marqué dans l'agglomération toulousaine. La carte du revenu moyen par commune <sup>17</sup> montre que, mises à part 4 petites communes du Sud à population très aisée et 5 communes dont le revenu moyen est relativement modeste, l'ensemble des communes de l'agglomération se situe à proximité de la moyenne générale. Il n'y a pas comme à Paris ou dans d'autres métropoles une opposition nette entre des banlieues bourgeoises riches et des banlieues ouvrières très pauvres. Les orientations politiques des municipalités en portent témoignage. Toulouse n'a pas connu le phénomène des banlieues rouges. Le spectre idéologique des maires va d'un socialisme modéré à un conservatisme également modéré. Les logements sociaux ne représentent que 14% du parc total contre 20% en moyenne dans les agglomérations urbaines. Peu de communes de la banlieue exceptées les communes de Colomiers et de Muret ont construit des programmes de logements sociaux. L'habitat dominant est de type pavillonnaire. D'une façon générale, on peut opposer les communes résidentielles de la banlieue Est et Sud Est où la part des classes moyennes supérieures est relativement élevée au reste de l'agglomération où la « mixité sociale » domine.

En fait, le phénomène de ségrégation sociale est plus présent dans la commune même de Toulouse où sont implantés plus de 90% des logements sociaux existant dans l'agglomération. Construits dans les années soixante et soixante-dix, ils forment des quartiers très denses touchés par le chômage et la pauvreté. Plusieurs de ces quartiers font l'objet d'une réhabilitation et de diverses politiques sociales. Par conséquent, la commune de Toulouse "internalise" les problèmes des banlieues pauvres qui constituent un des plus graves problèmes sociaux en France et ces problèmes ne s'expriment pas politiquement comme dans d'autres agglomérations par une opposition entre commune-centre et communes de banlieue.

---

<sup>17</sup> Cet indicateur basé sur les déclarations de revenu aux services des impôts est utilisé pour calculer le montant de la principale dotation globalisée versée à l'Etat aux communes et aux associations de communes.

Les contrastes sociologiques entre Toulouse et les communes de banlieue sont plutôt liés aux types de ménages qui y habitent. A Toulouse 41% des personnes vivent seules dans leur logement (personnes âgées, étudiants) contre 15% en banlieue. Les couples avec au moins un enfant représentent 48% des familles de la banlieue contre 20% à Toulouse. Ces données indiquent que les demandes sociales adressées aux municipalités par la population résidente sont très différentes bien que la gestion municipale de Toulouse ne se limite évidemment pas à répondre aux demandes de sa propre population puisqu'elle finance des équipements (opéra, orchestre, stades, musées) ouverts à l'ensemble de la population de l'agglomération. Quelques communes de banlieues, les plus riches, entretiennent des équipements de ce type fréquentés par des habitants des communes voisines.

### *Les aspects municipaux et fiscaux*

En France, il existe depuis longtemps des inégalités très importantes dans la richesse fiscales des communes. Celles-ci s'expliquent principalement par la répartition des activités économiques sur lesquelles reposent les bases de la « taxe professionnelle ». Cette taxe représente 37% des ressources fiscales des communes urbaines et 20% de leurs ressources totales. La richesse fiscale des communes dépend donc en grande partie de la densité des activités économiques localisées sur leur territoire. Traditionnellement, dans les banlieues industrielles, les communes disposaient d'une forte richesse fiscale qui permettait aux municipalités (très souvent de gauche) de financer des politiques d'équipements sociaux en faveur de la population ouvrière à faible revenu. C'est moins vrai aujourd'hui dans la mesure où la localisation d'une entreprise et le lieu de résidences de ses salariés sont de plus en plus disjointes. Les salariés ne peuvent plus bénéficier directement de la redistribution de la contribution fiscale de leur employeur sous forme de services publics à caractère redistributif. La richesse fiscale des communes dépend aussi, dans une moindre mesure, mais de plus en plus, de la valeur des bases fiscales des deux autres taxes locales, la taxe foncières (que paient les propriétaires des immeubles et terrains) et la taxe d'habitation (que paient tous les résidents) reflètent les revenus de la population.

Dans l'agglomération de Toulouse, les disparités de richesse fiscale entre les communes existent mais elles restent relativement modérées. L'indice de dispersion de l'indicateur de richesse fiscale (le « potentiel fiscal ») est beaucoup plus faible que dans les agglomérations de Paris et de Lyon. La carte des bases de la taxe professionnelle et la carte de la richesse fiscale globale des communes se recouvrent assez largement. La commune de Toulouse et sept communes de la banlieue, qui accueillent des zones d'activités importantes (dont Blagnac et Colomiers), bénéficient d'une richesse fiscale nettement plus importante que la plupart des autres communes. Dans ces communes, la richesse fiscale tirée des entreprises compense le niveau moyen plus bas du revenu de la population. Ce n'est pas le cas de certaines « communes dortoirs » de l'Ouest dont deux regroupent près de 20 000 h et qui cumulent les désavantages d'un potentiel bas et d'un revenu moyen relativement faible.

La richesse fiscale doit être mise en rapport avec le niveau des dépenses municipales. Certaines communes ont des politiques municipales assez actives qui entraînent un fort niveau de dépenses et d'endettement et une pression fiscale importante malgré leur richesse fiscale relativement élevée. C'est le cas des communes comme Colomiers et Blagnac, qui ont financé en peu d'années, de gros travaux de voirie et l'aménagement de zones d'activité et de zone d'habitat. D'autres communes, peu nombreuses profitent d'une richesse fiscale élevée pour maintenir un taux de pression fiscale assez faible. Les communes dortoirs à faible potentiel doivent appliquer des taux de taxation élevés non seulement sur les entreprises mais aussi sur les ménages, ce qui constitue un facteur de fragilité politique pour les leaders municipaux.

La question de la fiscalité locale, des disparités de richesse entre les communes et de l'uniformisation de la charge fiscale dans l'ensemble de l'agglomération est à Toulouse comme dans les autres villes au cœur des enjeux de la mise en place d'un gouvernement métropolitain.

### **Y a-t-il un pilote dans la ville? L'émergence de proto-gouvernances sectorielles**

Comme dans les autres villes françaises, la question de la gouvernance métropolitaine a été posée à Toulouse tantôt d'une façon globale et politique (faut-il un pouvoir d'agglomération consolidé « supra-communal »?), tantôt d'une façon plus sectorielle et technique, à propos de l'application de certaines politiques publiques comme la planification urbaine, la gestion des transports en commun et plus récemment, le développement économique et les politiques sociales de lutte contre la pauvreté. Ces questions n'ont cependant été que rarement l'objet d'un grand débat public et un thème central des élections municipales. En fait, les débats sont restés limités à des cercles restreints d'experts, de fonctionnaires et d'élus. Les projets successifs de réforme élaboré par le gouvernement central (principalement en 1966, 1971, 1975-76, 1982-83, 1992, 1999) ont joué un rôle important dans la mise en agenda de cette question au niveau local. En effet, aucun leader local ou parti politique, aucun lobby économique ni aucun mouvement social ne s'est fait le promoteur d'un pouvoir d'agglomération consolidé ou à l'inverse, le défenseur de la fragmentation territoriale ou fonctionnelle.

#### ***Une gouvernance fragmentée, « à la carte » et à « géométrie variable »***

Contrairement à ce qui a été souvent affirmé par les partisans d'un gouvernement local consolidé, la situation à Toulouse avant la création du « District du Grand Toulouse » n'était pas caractérisée par une fragmentation totale et une concurrence sauvage entre les communes. A la question posée en 1985 par une

étude : « Y-a-t-il un pilote dans l'agglomération ? <sup>18</sup> », la réponse était bien évidemment **non** dans le sens où aucune structure institutionnelle, aucun réseau politique unique ni aucune coalition sociale n'exerçait un pilotage central et unifié de la métropole, mais **oui** dans le sens où il existait néanmoins des formes de coordination partielles et sectorielles. Celles-ci étaient assurées notamment par l'État et ses services locaux, par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT), par des syndicats intercommunaux, par des sociétés d'économie mixte et par de multiples commissions et réseaux d'interconnaissance reliant les principaux acteurs. Ce système a apporté des solutions ponctuelles et sectorielles aux problèmes qui se sont posés depuis le début des années cinquante. Ils ont permis d'accompagner la croissance urbaine sans qu'éclatent de crises graves ni qu'apparaissent des blocages ou dysfonctionnements trop importants.

Cette gouvernance éclatée a répondu d'une façon souple et pragmatique aux principaux enjeux urbains au fur et à mesure où ceux-ci sont apparus dans les divers champs des politiques locales.

### 1) les services urbains :

Depuis les années cinquante, les communes se sont regroupées dans des syndicats intercommunaux spécialisés dans la gestion d'un ou de deux services, rarement trois services comme l'eau, l'assainissement, l'entretien des écoles, la voirie communale, les déchets ménagers, etc. Ces services représentent une part importante des budgets des communes. En 1986, on dénombrait 75 syndicats dans l'aire métropolitaine de Toulouse. Chaque commune de l'agglomération adhérait en moyenne à 7 syndicats. Dans 80% des communes, les services de l'eau, du ramassage des déchets, de l'entretien de la voirie sont assurés par des syndicats intercommunaux. Par exemple : dix syndicats interviennent dans la distribution d'eau potable. L'entretien de la voirie communale et l'assainissement sont gérés par 11 syndicats. Six syndicats s'occupaient du ramassage des ordures ménagères et deux « syndicats de syndicats » géraient le traitement des déchets (décharge et usines). Ce dispositif de coopération présente trois grandes caractéristiques :

a) il concerne presque uniquement la banlieue, Toulouse dispose de ses propres services.

b) il est fragmenté et morcelé : tous les syndicats ne gèrent que des zones limitées de l'aire métropolitaine ; en moyenne chaque syndicat groupe environ 14 communes. Les regroupements se font sur la base de la proximité géographique, de conditions techniques mais aussi des affiliations politiques lorsque par exemple la contiguïté territoriale n'est pas indispensable (pour certains équipements culturels par exemple).

c) les syndicats sont considérés par les communes comme de simples prestataires de services qui sont financés soit par une dotation versée par les communes membres, soit par les tarifs ou taxes payés directement par les usagers.

---

<sup>18</sup> M Jaillet, Idrac M, Jalabert G, Laborie JP, Marconis R, Nevers JY, 1987, « Y-a-t-il un pilote dans l'agglomération ? Les modes de régulation du système urbain dans l'agglomération toulousaine », rapport de recherche non publié, Université de Toulouse le Mirail, 108 pages.

Une double tendance est observée dans les dix dernières années. Une tendance à la privatisation de certains services d'une part et un accroissement des interventions du « Département ». Depuis la décentralisation, le Département gouverné par un président élu, a élargi ses compétences et joue de plus en plus un rôle de financeur et de coordinateur dans certains domaines de compétences des petites communes. Du fait de la puissance de certaines compagnies (Vivendi Environnement), la privatisation lorsqu'elle touche un nombre important de communes entraîne la constitution d'une sorte de gouvernance intercommunale privée de certains services.

## **2) les transports en commun :**

Ce service est le premier à avoir suscité la création d'un « gouvernement » à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération. En 1972, à l'occasion de l'expiration de la concession du service à une entreprise privée, deux organismes ont été créés

a) un Syndicat Mixte associant la ville de Toulouse, le Département et un syndicat intercommunal regroupant 49 communes de l'agglomération. Ce syndicat remplace les communes en tant qu'« autorité concédante ».

b) une Société d'économie Mixte qui est l'entreprise concessionnaire. Ses actionnaires sont le syndicat mixte (65%), la Chambre de Commerce et des banques publics.

Cette solution appliquée dans la plupart des grandes villes a permis de moderniser le réseau de transport, de l'ajuster aux dimensions de l'agglomération et de répartir la charge du déficit entre toutes les communes en fonction d'une clef de répartition négociée et acceptée.

## **c) la planification et la programmation des grandes infrastructures urbaines :**

La France est resté un pays très centralisé jusqu'au début des années quatre-vingt. L'Etat central a conservé la maîtrise de l'urbanisme non seulement par la promulgation de lois et de réglementation nationales, mais aussi par les subventions spécifiques (*conditional Grants*) qu'il allouait aux communes et qui leur permettaient ou non de financer leurs équipements et infrastructures.<sup>19</sup> De plus, les services locaux du Ministère de l'Urbanisme et du logement jouaient le rôle de concepteurs des plans d'urbanisme et d'opérateurs directs pour la réalisation d'équipements. Ils délivraient les permis de construire et étaient chargés de contrôler la légalité des décisions des communes. Jusqu'en 1985 environ ils ont donc joué un rôle central dans la planification urbaine.

Dans les grandes villes cependant, les services de l'Etat central ont été concurrencés par les services d'urbanisme des administrations municipales. A Toulouse, la municipalité crée dès 1962 un Atelier d'Urbanisme à qui est donné le monopole de l'élaboration du Plan d'Occupation des Sols (document très important qui fixe les droits de construction, parcelle par parcelle) et l'instruction des permis de construire lorsque celle-ci est transférée aux communes urbaines en 1982. Pour accroître ses capacités d'intervention, la ville de Toulouse a en outre créé une Société d'Economie Mixte (la SETOMIP présidée par le maire de Toulouse) où la commune

<sup>19</sup> Voir Nevers JY, 1991, Grants allocation to french Cities: The Role of Political Processes, International Journal of Urban and Regional Research, volume 15, number 3, pp 336-382.



est associée à un organisme financier public spécialisé dans le financement des grandes opérations d'urbanisme. La SETOMIP a réalisée la presque totalité des grandes opérations d'urbanisme dans la commune de Toulouse (la ville nouvelle du Mirail, la rénovation du centre ville...).

L'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine, est une agence publique qui associe depuis 1972, l'État et 18 puis 26 communes de l'agglomération (dont Toulouse). Le Département de la Haute-Garonne en est devenu membre quelques années plus tard. Le rôle de l'AUAT qui emploie environ 30 personnes a été très important dans la constitution progressive d'une politique urbaine métropolitaine. C'est le seul organisme qui s'est occupé en permanence depuis 20 ans des problèmes de l'agglomération en tant que tels. En coopération (parfois difficile) avec les services de l'Etat, l'AUAT a participé à l'élaboration de tous les grands dossiers d'urbanisme : l'élaboration d'un livre Blanc et du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU), les transports en commun (dont le dossier de construction du 'un métro), les quartiers de logements sociaux. L'Agence travaille beaucoup comme bureau d'étude pour les communes de banlieue (élaboration des Plan d'Occupation des Sols notamment). Son rôle informel a été celui d'une arène politique ou d'un forum pour l'organisation de débats sur les problèmes de l'agglomération et de « pédagogue » auprès des maires.

### *Vers un gouvernement métropolitain ?*

Toulouse n'a pas fait partie des villes où le gouvernement a imposé en 1966 la création d'une communauté urbaine. La raison principale était que la ville-centre représentait alors plus de 85% de l'agglomération et qu'il n'y avait pas urgence à imposer une solution qui risquait de susciter des conflits politiques locaux comme ce fut le cas à Bordeaux par exemple. Cependant l'hostilité des maires à une communauté urbaine n'était pas unanime. Pendant la campagne des élections municipales de 1971, le maire socialiste de Toulouse et son challenger de droite qui sera élu, se déclarent tous les deux favorables à une communauté urbaine. Mais la plupart des maires de la banlieue sont contre un gouvernement métropolitain qui serait très nettement dominé par Toulouse. Leur leader est le maire socialiste de la plus grande commune suburbaine, Colomiers, qui est inquiet de voir que les fruits de sa gestion municipale très « entrepreneuriale » (zone industrielle, infrastructure et grand programme de logements) échapperaient au contrôle de sa commune. Pour s'opposer à ce projet, il crée une « Association des maires de la banlieue toulousaine » à laquelle adhère 50 maires. Cette association propose une solution « associative » (un SIVOM) qui sauvegarde l'autonomie des communes pour gérer les transports urbains, les implantations industrielles et la création de zones d'habitat.

Mais ces deux projets sont abandonnés après les élections municipales. Les années soixante-dix sont une période très politisée marquée par des relations conflictuelles entre la droite et la gauche. Au niveau local, cette politisation se traduit par une opposition politique très forte entre la municipalité de Toulouse qui est passée à droite en 1971 (elle le restera) et une partie des communes de banlieue dont les maires sont soutenus par l'équipe socialiste qui dirige le Département. La mise en

place volontaire d'un gouvernement métropolitain semble incompatible avec une telle situation. Et il est vrai que pendant 20 ans, de 1970 à 1990, aucun projet de ce type ne sera inscrit sur l'agenda politique.

Aux blocages politiques s'ajoute l'influence de la crise économique et de la crise urbaine. La commune de Toulouse perd 25000 habitants entre 1975 et 1982. Face à ce déclin, et pour freiner l'exode de ses contribuables vers la banlieue, la municipalité adopte une nouvelle politique foncière plus favorable à la construction de logement (densification de l'occupation du sol, aménagement de nouvelles zones d'habitat). Les conséquences de la crise économique ont obligés les villes à modifier les orientations de leurs politiques. Toulouse, comme d'autres villes, adopte des mesures d'austérité, (réduction des dépenses, réduction de la dette, privatisation), stabilise la pression fiscale et engage dans une politique plus agressive et plus égoïste pour promouvoir la ville dans la compétition européenne et faire venir de nouvelles activités économiques. Ces orientations apparaissent, dans un premier temps au moins, difficilement compatibles avec les compromis indispensables pour mettre en place et faire fonctionner un pouvoir métropolitain.

### *Nouveaux problèmes, nouveaux enjeux, nouvelles régulations*

A la fin des années 80, la perspective d'un gouvernement métropolitain semble bien éloignée mais quatre facteurs vont faire évoluer les positions des municipalités.

#### **1) la révision du schéma d'urbanisme de l'agglomération (SDAU) :**

Le SDAU a été achevé en 1981 avant les réformes de décentralisation. Une actualisation est devenue indispensable pour tenir compte des nouvelles données de l'urbanisation. Dans le nouveau cadre de la décentralisation, ce sont aux communes elles mêmes à prendre en main l'élaboration du schéma. Pour mener à bien cette tâche, est créé en 1989 le « **Syndicat mixte pour la révision du schéma directeur** ». L'Agence d'urbanisme de l'agglomération (AUAT) est chargée de réaliser les études.

#### **2) la coordination de l'action pour le développement économique :**

Plusieurs communes de la banlieue, ont engagées comme Toulouse, leurs propres politiques économiques pour faire venir des entreprises. Il s'agit notamment de Colomiers et Blagnac à l'Ouest et du SICOVAL, une association de 34 petites communes du sud-est de l'agglomération (57700 habitants) qui a aménagé une vaste zone d'activité High Tech «Labège Innopole ». Toutes ces communes comprennent que, dans la perspective de l'intégration européenne, l'accroissement de la compétition entre les grandes villes rend indispensable une politique de promotion et d'image de marque plus forte et plus cohérente au niveau de l'ensemble de la métropole toulousaine. Toulouse prend également conscience qu'elle ne dispose pas toujours des disponibilités foncières adéquates pour répondre aux besoins des entreprises. De plus, les dirigeants des industries de pointe et la communauté scientifique locale exercent, avec le soutien enthousiaste de la presse locale, des pressions pour que les municipalités mettent fin à leurs "querelles de clocher". Ces diverses pressions et une convergence réelle d'intérêts des communes de la première

couronne entraînent la création en janvier 1988 du Syndicat mixte pour la Technopole de l'agglomération de Toulouse et d'une Société d'Économie Mixte (organisme opérationnel). Le syndicat associe Toulouse, les 7 communes les plus importantes de la banlieue et le SICOVAL (qui associent 34 communes). Le maire de Toulouse assure la présidence et les 4 vice-présidences sont distribuées au maire de Colomiers (PS), au président du SICOVAL (PS), au maire de Blagnac (centre - gauche) et à un adjoint au maire de Toulouse. Un cadre d'une grande entreprise internationale (Motorola) est nommé directeur du syndicat. Doté d'un budget assez faible (450000€ dont 50% apportés par Toulouse), le syndicat a décidé en 1990 la mise en place d'un fonds de participation alimenté par un prélèvement de 2% sur l'augmentation du produit de la taxe professionnelle des communes membres. Un chargé de mission est désigné (Un des principaux dossiers gérés - avec succès- par le Syndicat a été la décentralisation d'Air Inter (550 emplois).

### **3) la mise en application d'une nouvelle politique sociale urbaine :**

Le développement de la "crise des banlieues" depuis le début des années 1980 a amené le gouvernement à définir un nouveau type de politique urbaine, la « politique de la ville ». Cette politique a consisté à rénover les logements sociaux, à lutter contre l'« exclusion sociale », l'échec scolaire des enfants, la délinquance et l'économie illicite de la drogue. Cette politique a pris une forme contractuelle : l'Etat et les autorités locales signent un contrat (le « contrat de ville ») par lequel les deux parties s'engagent à cofinancer un certain nombre de mesures sociales et en particulier programmer une nouvelle répartition des logements sociaux afin que ceux-ci ne soient pas concentrés dans les mêmes communes. La réalisation de cet objectif suppose que les communes d'une agglomération se regroupent pour négocier ensemble avec l'Etat central. Celui-ci en fait une condition de sa contribution. Cette politique est donc une incitation à une nouvelle forme de coopération intercommunale. A Toulouse, la procédure de négociation du contrat est lancée fin 1988 à l'initiative du Préfet. En juillet 89 une déclaration d'intention est signée par 27 maires de l'agglomération et les Présidents du Conseil Général de la Haute-Garonne et du Conseil Régional Midi-Pyrénées. Après des négociations laborieuses qui durent près de deux ans et plusieurs projets élaborés par l'Agence d'Urbanisme (AUAT) « le contrat de ville » est signé en novembre 1992. Une agence ad hoc (appelé « Groupement d'Intérêt Public ») est créée pour assurer le suivi des opérations inscrites au contrat.

### **4) Les incitations de la loi de 1992 :**

La loi de 1992 (voir supra) qui a créé les « communautés de communes » et les « communautés de ville » avait été annoncée dans le programme du nouveau gouvernement socialiste qui prend ses fonctions en 1988. Les longs débats parlementaires qui précèdent le vote de la loi ne passionnent pas les français mais elles provoquent néanmoins des discussions entre les élus locaux. Les préfets encouragent l'élaboration de nouvelles solutions au sein des « Commissions départementales de la coopération intercommunale » qui sont créées pour faire des propositions. A Toulouse, plusieurs réunions sont organisées. Ces réunions font émerger plusieurs projets dont le projet de créer un « district » associant Toulouse et

quatorze communes de la première couronne. Les maires n'ont pas choisi la « Communauté de Ville » proposée par la loi de 1992, mais le « district » qui est une forme ancienne de gouvernement (il date de 1959). Ils choisissent donc la solution « a minima » qui les « divise le moins » parce qu'elle n'impose pas la perte d'une partie du pouvoir fiscal des communes.

## **Institutionnalisation : du District à la Communauté d'Agglomération**

Le « District du Grand Toulouse » regroupe autour de la commune de Toulouse 15 communes, c'est-à-dire environ 585 000 habitants dont 73% habitent la commune de Toulouse. Il associe les communes en forte croissance de la banlieue Ouest où sont localisées les activités aéroportuaires et la plupart des activités aéronautiques aux communes résidentielles « bourgeoises » de l'Est. Mais le district est amputé de deux des pôles économiques de l'agglomération. A la sortie sud est, Les communes du SICOVAL ont refusé se joindre au district et ont décidé de transformer leur syndicat en « Communauté de ville ». De même, au sud, un ensemble de communes sur lesquelles sont localisées de nombreux établissements commerciaux ont préféré faire sécession et se regrouper dans une « communauté de communes ».

La gestion du district est assurée par un conseil d'administration de 74 membres dans lequel la commune de Toulouse a la moitié des sièges mais où toutes les communes sont représentées. La présidence du district revient naturellement au maire de Toulouse. Le district reçoit des compétences nombreuses dans les quatre domaines : la planification urbaine, le développement économique, les politiques sociales urbaines, l'environnement. Mais ces compétences se limitent strictement à l'élaboration de plans et de programmes destinés à harmoniser les politiques des différentes communes. La mise en œuvre réelle de ces programmes reste du ressort des communes ou des syndicats de communes. Le district ne dispose ni des moyens financiers ni des moyens humains pour faire face à ces tâches. Son budget est resté modeste : 15 millions d' € contre environ 560 M € pour la seule commune de Toulouse. Le district a maintenu à un bas niveau ses ressources fiscales (moins de 4% des impôts payés par les contribuables de Toulouse. En fait l'activité du district s'est limitée à des actions de promotion et de prospection économiques, à l'élaboration d'un projet d'aménagement d'une zone industrielle aéronautique et... au financement d'un réseau de pistes cyclables. En réalité, le district s'est superposé aux autres structures de coopération en remplissant une mission assez floue de coordination dans certains domaines mais sans s'imposer comme une véritable autorité métropolitaine.

La loi de 1999 sur la simplification de la coopération intercommunale (voir supra) indiquait que le 1<sup>er</sup> janvier au plus tard les districts devaient disparaître ou se transformer soit en « communauté d'agglomération » (CA) soit en « communauté urbaine ». Placé devant ce choix, le Conseil du District du Grand Toulouse s'est prononcé à l'unanimité pour la transformation du District en Communauté

d'Agglomération, c'est-à-dire, comme en 1992 pour une forme de coopération moins contraignante que la communauté urbaine. Auparavant, 6 communes supplémentaires localisées au nord de l'agglomération avaient rejoint le District. Le ralliement de ces communes suivi de celui de 4 autres augmente la population regroupée d'environ 30000 habitants et permet à la « Communauté d'agglomération du Grand Toulouse » d'englober un pôle d'activité important à la sortie nord de la ville en direction de Paris et de Bordeaux.

#### **Evolution de la population de l'agglomération de Toulouse (en milliers)**

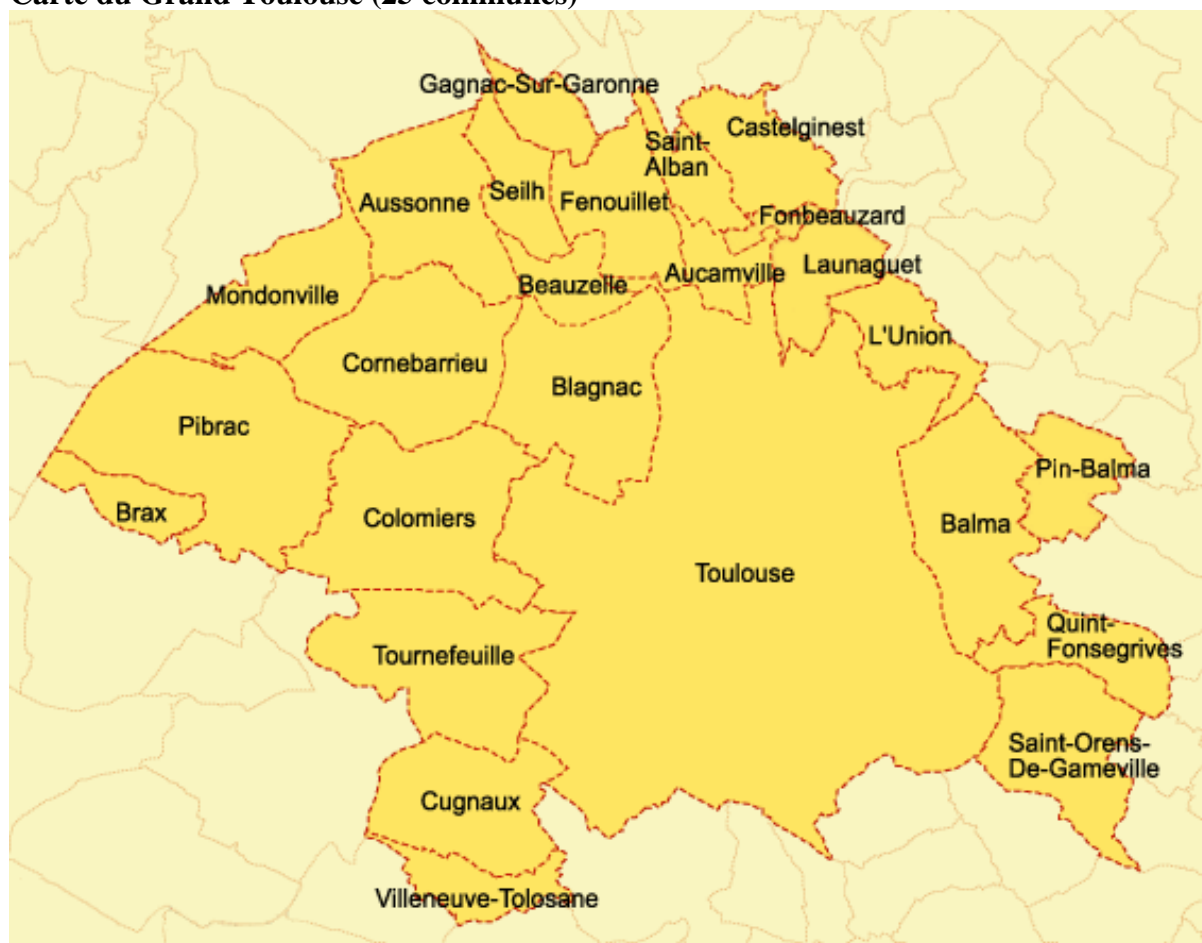
	1982	1999	1982/99
Population de l'agglomération urbaine (INSEE) (78 communes, delimitation of 1999)	588	761	+ 173
Population de l'aire du "Grand Toulouse" (21 communes)	470	573	+ 103
Dont la commune de Toulouse	348	390	+ 42
Dont les 20 autres communes *	122	183	+ 61

\* 20 communes du Grand Toulouse: AUCAMVILLE (5533); AUSSONNE (4220); BALMA, (11944); BEAUZELLE (5376); BLAGNAC (20586), BRAX (2017); CASTELGINEST (7735); COLOMIERS (28538); CORNEBARRIEU (4694); CUGNAUX, (12997); FENOUILLET (4028); MONDONVILLE, (1900); PIBRAC(7440); QUINT (4478); SAINT-ALBAN (5186); SAINT-ORENS (10991); SEILH (2096); TOURNEFEUILLE,(22758); L'UNION (12141); VILLENEUVE (8252).

\* adhésion postérieure : GAGNAC (2410), FONBEAUZARD (2620), LAUNAGUET (6522), PIN-BALMA (655)

La liste des compétences inscrites dans les statuts de la « communauté d'agglomération » est assez proche de celle du district. Elle inclut cependant la possibilité pour le « Grand Toulouse » de financer et de gérer directement des équipements « d'intérêt communautaire », c'est-à-dire utiles à toutes les communes regroupées. Cela signifie que la communauté d'agglomération remplacera progressivement les communes pour la gestion de certains équipements utilisés par l'ensemble des habitants de l'agglomération. Deux services ont été transférés : l'assainissement et certaines zones de loisirs. L'autre nouveauté, imposée par la loi de 1999, est le transfert de la « taxe professionnelle », payée par les entreprises, la plus importante des trois taxes perçues par les communes, sur le budget de la communauté d'agglomération. Plus de 70% du montant total de cette taxe sont ensuite redistribués aux communes en proportion de ce qu'elles percevaient avant le transfert, les 30% restant sont destinées à financer les dépenses de la Communauté urbaine. L'accroissement du montant global est redistribué pour corriger les inégalités fiscales. A cause du transfert de la « taxe professionnelle », le budget du Grand Toulouse a été multiplié par 20 et atteint en 2001 environ 330 Millions d'€.

**Carte du Grand Toulouse (25 communes)**



Source : [www.grandtoulouse.org](http://www.grandtoulouse.org)

La « Communauté d'agglomération du Grand Toulouse » est administrée par un Conseil de 69 membres désignés par les conseils municipaux des communes qui le composent. Conformément à la loi de 1999, les sièges sont attribués au prorata de la population des communes, excepté pour Toulouse dont le nombre de délégués est égal au nombre de délégués des 20 autres communes moins 1 (30 délégués). Ce conseil a plus le rôle d'une assemblée générale que celui d'un véritable organe de délibération. Les discussions et l'élaboration des projets se font dans 8 commissions qui correspondent aux différentes compétences du « Grand Toulouse » (développement économique, aménagement urbain, transports, habitat et politique de la ville, environnement et cadre de vie, assainissement, voirie, zones de loisirs). L'organe exécutif est le « bureau », qui est une sorte de conseil d'administration composé de 39 membres dont 18 vice-présidents (le maximum autorisé par la loi). Les vice-présidences et les présidences des huit commissions sont réparties entre Toulouse (la moitié des postes) et les communes de banlieue.

Cette organisation apparaît extrêmement lourde. Son but principal est de maintenir un équilibre entre les représentants de Toulouse et de la banlieue. Les maires des principales communes de banlieue ont tenu à représenter directement leur commune et à occuper eux-mêmes les principaux postes de responsabilité. Certains cumulent ces responsabilités avec d'autres mandats locaux (conseillers du Département ou de la Région, député au parlement). Les indemnités versées par la Communauté d'agglomération sont probablement une autre raison de ces cumuls de responsabilités, très fréquents en France. Comme une « armée mexicaine » le « Grand Toulouse » a beaucoup de généraux mais peu de troupes. Il est encore dépourvu d'une véritable administration et doit agir par l'intermédiaire de services communaux ou d'organismes aménageurs qu'il ne contrôle pas. Monopolisée par des maires soucieux avant tout de promouvoir les intérêts de « leur » commune, principale source de leur légitimité électorale, ce gouvernement intercommunal (dont le modèle est proche de celui de la CE), reste encore très opaque pour la masse de la population. Pour l'instant, il laisse semble-t-il peu ouvert à l'émergence de nouveaux leaders et de nouveaux mouvements politiques et à un nouvel essor de la citoyenneté locale. Ses « interpellateurs » ne peuvent être que les groupes d'élus minoritaires des conseils municipaux, isolés dans l'enceinte de leur mairie, les mouvements sociaux contestataires mobilisés contre tel ou tel de ses projets et une « opinion publique », produite par les sondages et des médias. Mais la situation n'est pas figée et on doit considérer qu'il s'agit d'un mode de gouvernement toujours en construction.

En effet, deux ans d'existence est un temps trop court pour évaluer la portée de l'activité de la « Communauté d'agglomération du Grand Toulouse ». Il est aujourd'hui impossible de prévoir quel sera son rôle futur. Issu d'un compromis « a minima », il est aujourd'hui encore plus proche d'une association de commune que d'un véritable gouvernement métropolitain. Cependant, contrairement au District qui l'a précédé, la Communauté Urbaine possède des moyens institutionnels et financiers très importants pour élargir son action si ceux qui le dirigent le veulent et... le peuvent car ils doivent compter avec les rapports de forces internes. Deux conditions, liées entre elles, semblent manquer pour aller dans cette voie : une légitimité propre (supra-communale) que donnerait à ses gouvernants une élection directe au suffrage universel, un projet global pour l'avenir capable de mobiliser une large coalition d'intérêts et d'énergie.

## Conclusion

A Toulouse, comme dans la plupart des autres villes comparables, la création de syndicats intercommunaux spécialisés a constitué pendant de longues années aux yeux des élus locaux la seule solution politiquement acceptable pour gérer certains services urbains à une échelle plus large que celle de la commune. Cette solution pragmatique développée souvent à l'initiative des représentants locaux des bureaucraties étatiques, permettait aux communes de conserver leur identité, leur

autonomie et leur légitimité. Elle a préservé, dans le cadre du « jacobinisme apprivoisé » de l'Etat centralisé français, les bases communautaires d'une forme de démocratie communale, enracinée depuis un siècle et bien rodée. Elle a permis aussi de faire face, tant bien que mal, (sans surcoûts excessifs) aux problèmes de la croissance des besoins en équipements et services au fur et à mesure où ils apparaissaient et à peu près à l'échelle où ils se posaient. Les solutions supra-communales comme les communautés urbaines imposées par l'Etat dans quelques villes en 1965 n'ont pas fait la preuve, semble-t-il, de leur supériorité.

La viabilité de ce modèle de gouvernance métropolitaine sectorielle, à géométrie variable, a été mise en question en raison même de sa croissance. Sa complexité et son opacité, souvent dénoncées, érodent sa légitimité et son efficacité. Les citoyens, contribuables et usagers des services locaux ne savent plus, la plupart du temps, qui décide de quoi, qui fait quoi et avec quel argent. L'absence d'imputation claire des responsabilités induit une suspicion d'irresponsabilité généralisée qui risque de corrompre la légitimité, encore très solide, dont bénéficient les élus des communes françaises. Ce dispositif devient impuissant à produire des choix clairs face à certains enjeux à caractères « transectoriels » et quand les intérêts des communes associées sont contradictoires, lorsqu'il faut par exemple réduire les inégalités fiscales, choisir les lieux d'implantation des entreprises polluantes ou dangereuses ou freiner la ségrégation résidentielle par une répartition plus égalitaire des logements sociaux. Jusque dans les années 80, c'est principalement le représentant de l'Etat, le préfet et les chefs des services locaux de certains ministères qui assuraient le rôle d'arbitre et de « décideurs ultimes ». Ce rôle, resté important dans certaines politiques encore centralisées, est de moins en moins bien accepté localement et il est exercé sur le terrain, avec de moins en moins d'efficacité, compte tenu de l'amointrissement de la présence et des capacités d'action des services de l'Etat. Le cas des politiques destinées à traiter les problèmes des quartiers déshérités avec par exemple l'instauration de « sous-préfets à la ville », en est un exemple flagrant.

Depuis quelques années, l'idée de la création de véritables gouvernements métropolitains a progressé au niveau national et au niveau local. Cet objectif, resté longtemps le dessein de la technocratie étatique, est devenu depuis quelques années dans certaines agglomérations un projet collectif « bottom up » supporté par des coalitions locales soucieuses de promouvoir, dans le cadre de la compétition européenne, des politiques ambitieuses de développement économique, des aménagements urbains innovants ou plus rarement des politiques à caractère social et « redistributif ». Cependant, l'instauration d'un tel « pouvoir d'agglomération » ne se décrète pas. Si tous les outils institutionnels existent, notamment depuis la loi de 1992, il reste maintenant aux citoyens et à leurs représentants à réussir, dans chaque agglomération urbaine, le « bricolage » d'une solution spécifique.



## Références

- BARAIZE F., NEGRIER E., Eds, 2001, L'invention politique de l'agglomération, L'Harmattan, Paris.
- BERNARD P., 1969, Le grand tournant des communes de France, des communautés nouvelles à l'épreuve de l'équipement, Colin, Paris.
- BIAREZ S., NEVERS JY, eds, 1993, Gouvernement local et politiques urbaines, CERAT, Grenoble.
- BOURJOL M., 1994, Intercommunalité et intégration européenne, LGDJ, Paris.
- GABRIEL O W., HOFFMANN-MARTINOT V., 1999, Démocratie urbaines, L'Harmattan, Paris.
- JAILLET M.C, IDRAC M., JALABERT G, LABORIE JP, MARCONIS R, NEVERS JY., 1987, Y a t-il un pilote dans l'agglomération ? Les modes de régulation du système urbain dans l'agglomération toulousaine, Université de Toulouse le Mirail, Toulouse.
- JALABERT G., 1995, Toulouse, Métropole incomplète, Anthropos, Paris.
- JOUBE B., LEFEVRE C., Eds, 1999, Villes Métropoles, les nouveaux territoires du politique, Anthropos, Paris.
- KEATING M., 1995, Size, Efficiency and Democracy : Consolidation, Fragmentation and Public Choice, in JUDGE D., STOKER G., WOLMAN H., Theories of Urban Politics, Sage Publications, London.
- LE SAOUT R. (eds), 1997, L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux, Presse Universitaire de Rennes, Rennes.
- MOQUAY P., 1996, L'intercommunalité en douze facteurs, Syros, Paris.
- NEVERS JY, VIES G., 1995, L'intercommunalité dans la Région Midi-Pyrénées, unpublished research rapport, Université de Toulouse le Mirail et CNRS, Toulouse.
- Direction des Collectivités Locales, 2001, Les collectivités locales en chiffres, Publication du Ministère de l'Intérieur, La documentation française, Paris.
- RANGEON, F., eds, 1997, L'intercommunalité, bilan et perspectives, PUF, Paris.
- SCHNEIDER M., 1989, The Competitive City, The Political Economy of the Suburbia, University of Pittsburg Press, Pittsburgh.

## RESUME

Ce texte examine les changements de la gouvernance urbaine dans l'aire métropolitaine de Toulouse qui comprend 78 communes où résident 761000 habitants. Comme dans la plupart des villes françaises, le gouvernement local est très fragmenté. Jusqu'à la fin des années 80, les différents services urbains sont délivrés par de nombreuses associations de commune. Cette forme pragmatique de gouvernance a permis aux communes de conserver leur identité et leur autonomie de décision qui est à la base du modèle traditionnel de démocratie locale. Mais ce gouvernement fragmenté est impuissant à faire face aux nouveaux enjeux posés par la compétition entre les villes en Europe, le reprise de la croissance urbaine et le renforcement de la ségrégation résidentielle. La création récente d'un gouvernement métropolitain, avec de nombreuses compétences et un pouvoir fiscal semble apporter une solution institutionnelle.

## SUMMARY

This paper examines the changes of the urban governance in the metropolitan surface of Toulouse which includes/understands 78 communes where 761000 inhabitants reside. As in the majority of the French cities, the local government is very fragmented. Until the end of the Eighties, the various urban services are delivered by many associations of commune. This pragmatic form of governance made it possible the communes to preserve their identity and their autonomy of decision which is at the base of the traditional model of local democracy. But this fragmented government is impotent to face the new stakes posed by the competition between the cities in Europe, it taken again of the urban growth and the reinforcement of the residential segregation. Recent creation, under the incentive of the central capacity, of a metropolitan government, with many competences and a taxing right seems to bring an institutional solution. But one can wonder whether the local leaders will want to make another thing of it that a simple organization of coordination.